

Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs für die Industrie- und Handelskammern

Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J. (2018). *Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs für die Industrie- und Handelskammern*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/49). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60611-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs für die Industrie- und Handelskammern

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 29. Oktober 2018

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme	3
I.	Verstoß gegen Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV	4
1.	Fragestellung.....	4
2.	IHK als Adressat des Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV	4
a)	Meinungsstand zur Reichweite der Prüfungsrechte der Rechnungshöfe	4
b)	Stellungnahme	7
II.	Verstoß gegen das Haushaltsgrundsätzegesetz als Bundesrecht	11
1.	Verstoß gegen § 48 Abs. 1, § 42 Abs. 1 HGrG	11
2.	Verstoß gegen § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG	12
a)	Garantieverpflichtung	12
aa)	§ 12 Insolvenzordnung	13
bb)	Landesrechtlicher Insolvenzausschluss, § 6 AGIHKG	14
b)	Prüfungsausschluss durch § 5 Abs. 3 AGIHKG	14
aa)	Möglichkeit eines Verstoßes prinzipiell gegeben	14
bb)	Auslegung des § 5 Abs. 3 AGIHKG	15
(1)	Judikatur zu Ausführungsgesetzen des IHKG	16
(2)	Eigenständige Auslegung der Norm des § 5 Abs. 3 AGIHKG erforderlich	16
(a)	Wortlaut der Norm	17
(b)	Systematische Auslegung	20
(c)	Zweck der Norm, historische Auslegung	20
(d)	Spätere parlamentarische Diskussion für die Auslegung der Norm nicht relevant.....	22
(e)	Verfassungskonforme Auslegung	25
c)	Ergebnis: Kein umfassender Prüfungsausschluss durch § 5 Abs. 3 AGIHKG	25
III.	Zusammenfassende Beantwortung der Fragen	26

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist um Begutachtung der Frage gebeten worden, inwieweit der Ausschluss der Prüfungsbefugnisse des Landesrechnungshofs (LRH) in Bezug auf die Industrie- und Handelskammern (IHK) nach § 5 Abs. 3 des Gesetzes zur Ergänzung des Rechts der Industrie- und Handelskammern im Land Brandenburg (AGIHKG)¹ gegen höherrangiges Recht verstößt; die Prüfungsbefugnis des LRH könne sich aus der Landeshaushaltsordnung (LHO) und/oder aus § 55 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) ergeben. Nachgegangen werden soll auch der Frage, inwieweit die landesrechtliche Regelung des § 5 Abs. 3 AGIHKG mit späterem Bundesrecht vereinbar ist. Darüber hinaus soll untersucht werden, wie die Ablehnung einer Gesetzesinitiative zur Abschaffung des § 5 Abs. 3 AGIHKG im Jahre 2014 und der damit verbundene Bestätigungswille des Prüfungsausschlusses durch den Gesetzgeber rechtlich zu werten ist.

B. Stellungnahme

§ 5 Abs. 3 AGIHKG besitzt den Rang eines Landesgesetzes. Ein Verstoß kann nur gegen höherrangiges Recht erfolgen. Als höherrangiges Recht kommen die Landesverfassung Brandenburg (LV), vorliegend Art. 106 Abs. 2 LV, sowie Bundesrecht, hier § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG, in Frage; beide Bestimmungen sehen Prüfungsbefugnisse des LRH vor. Ein Verstoß gegen (nur) gleichrangiges Landesrecht, insonderheit gegen § 111 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 LHO, scheidet dagegen prinzipiell aus; zudem enthält § 111 Abs. 1 Satz 1 Hs. 2 LHO eine explizite Beschränkung der Prüfungsbefugnis des LRH („...soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist.“).

§ 5 AGIHKG hat folgenden Wortlaut:

„(1) Auf die Rechnungslegung der Industrie- und Handelskammern sind sinngemäß die Grundsätze anzuwenden, die für das staatliche Haushalts-, Kassen-, und Rechnungswesen gelten. Die Industrie- und Handelskammern geben sich eine Haushalts-, Kassen- und Rechnungslegungsordnung, die der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf.

(2) Die Aufsichtsbehörde bestimmt durch Rechtsverordnung die Rechnungsprüfungsstelle.

¹ Gesetz vom 13. Sept. 1991, (GVBl. I, S. 440), geänd. durch Gesetz vom 26. Nov. 1998 (GVBl. I, S. 218, 219).

(3) Die Haushalts- und Wirtschaftsprüfung der Industrie- und Handelskammern unterliegt nicht der allgemeinen Prüfung durch den Landesrechnungshof.“

I. Verstoß gegen Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV

1. Fragestellung

Der in § 5 Abs. 3 AGIHKG vorgesehene Prüfungsausschluss könnte mit Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV, wonach der LRH die Haushaltsrechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung prüft, unvereinbar sein. Dies wäre der Fall, wenn diese Prüfungsbefugnis des LRH durch § 5 Abs. 3 AGIHKG in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise beschränkt würde.

Art. 106 LV lautet:

„Art. 106 (Rechnungslegung und Rechnungsprüfung)

(1) Über die Verwendung aller Einnahmen und Ausgaben, das Vermögen und die Schulden des Landes hat der Minister der Finanzen im folgenden Haushaltsjahr zur Entlastung der Landesregierung dem Landtag Rechnung zu legen.

(2) Der Landesrechnungshof prüft die Haushaltsrechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Ergebnisse der Prüfung werden dem Landtag und der Landesregierung in einem jährlichen Bericht übergeben. Die Regierung nimmt dazu vor dem Landtag Stellung. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

2. IHK als Adressat des Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV

Fraglich ist zunächst, ob die IHKs in den Anwendungsbereich des Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV einbezogen sind; die Verfassungsbestimmung könnte sich auch ausschließlich auf den Landeshaushalt und die unmittelbare staatliche Verwaltung beziehen.

a) Meinungsstand zur Reichweite der Prüfungsrechte der Rechnungshöfe

Ob die staatliche Verwaltung den verfassungsunmittelbaren Prüfungsrechten der Rechnungshöfe in Bund und Ländern, wie sie ihnen durch das Grundgesetz und die Landesverfassungen eingeräumt werden, umfassend unterworfen ist, wird in Rechtsprechung und juristischer Literatur unterschiedlich beantwortet. Unstrittig ist allerdings, dass die Rechnungshöfe die Bundes- und Landeshaushalte und die unmittelbare Staatsverwaltung prü-

fen.² Zu dieser rechnen zuvörderst eigene Organisationseinheiten des Bundes oder der Länder ohne selbständige Rechtspersönlichkeit.³ Die IHKs als Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 3 Abs. 1 IHKG)⁴ sind jedoch nicht Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung. Sie sind landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts, die unter staatlicher Aufsicht stehen (§ 2 AGIHK) und werden dem Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung zugerechnet. Ob sich der Prüfauftrag der Rechnungshöfe auf sie erstreckt, ist strittig.

Der VerfGH NRW hat bei einer zur brandenburgischen vergleichbaren Verfassungslage geurteilt, der Art. 114 GG weitgehend nachgebildete Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW verleihe dem LRH verfassungsrechtlich denselben Prüfauftrag wie Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG dem Bundesrechnungshof und umfasse nicht nur die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes selbst, sondern auch solche Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung, die Finanzverantwortung für das Land wahrnehmen, indem sie etwa Vermögensgegenstände des Landes verwalten oder das Land Gewährleistungen für sie übernimmt. Grund hierfür sei der an den LRH gerichtete Auftrag zur lückenlosen Prüfung der Landesfinanzen, der auch Vorgänge erfasse, die sich als „Flucht aus dem Budget“ erwiesen.⁵ Die Entscheidung des VerfGH NRW betraf die aus der West LB hervorgegangene NRW.BANK, für die das Land NRW als Gewährträger die Anstaltslast trägt.

Auch das SächsOVG hat für den zu Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV vergleichbaren Art. 100 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf entschieden, die verfassungsunmittelbare Prüfungsbefugnis des LRH umfasse neben der gesamten unmittelbaren Staatsverwaltung auch landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts wie die IHK.⁶

² *Siekman*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 30, m.w.N.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 5, m.w.N.; *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 114 Rn. 29; *Engels*, in: Bonner Kommentar, Band 22, Stand: August 2010, Art. 114 Rn. 185 f.

³ *Sachs*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 86 Rn. 13; vgl. auch die Darstellung bei *Engels* (Fn. 2), Rn. 186.

⁴ Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern vom 18. Dez. 1956, in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 701-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. März 2017, BGBl. I S. 626.

⁵ VerfGH NRW, Urt. vom 13. Dez. 2011, Az. 11/10, juris, Rn. 109, 131, 139.

⁶ SächsOVG, Urt. vom 25. Aug. 2015, Az. 4 A 46/14, juris, Rn. 41, unter Berufung auf *Berlit/Klein*, in: Baumann-Hasske/ Kunzmann, Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl. 2011, Art. 10 Rn. 7, 10, die annehmen, institutionelle Sonderung oder grundrechtlicher Funktionsschutz rechtfertigten keine Bereichsausnahmen.

Und schließlich hat auch das VG Weimar zu Art. 103 Abs. 3 ThürVerf entschieden, dieser enthalte eine umfassende Prüfungszuständigkeit des LRH auch in Bezug auf die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, hier die IHK.⁷ Allerdings werden von Art. 103 Abs. 3 ThürVerf explizit auch Stellen außerhalb der Landesverwaltung erfasst, zu denen in Thüringen die mittelbare Staatsverwaltung und damit die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, auch die Kammern, gerechnet werden.⁸

Demgegenüber hat das BVerwG der Annahme eines verfassungsunmittelbaren Prüfungsrechts des Bundesrechnungshofs (BRH) für bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts unter Geltung des Art. 114 Abs. 2 GG eine Absage erteilt. Gegenstand der Finanzkontrolle nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG sei der Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung, während die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofs gegenüber bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG⁹ i.V.m. § 111 f. Bundeshaushaltsordnung (BHO) beruhten, also auf einfachgesetzlicher Grundlage. Der (Verfassungs-)Grundsatz der umfassenden Finanzkontrolle der öffentlichen Hand, der eine möglichst lückenlose Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Länder durch die Rechnungshöfe verlange und sämtliches finanzrelevante Gebahren der öffentlichen Hand erfasse, komme (dennoch, aber erst, so muss das BVerwG verstanden werden) im Rahmen der gesetzlich geregelten Einbeziehung der bundesunmittelbaren öffentlich-rechtlichen Körperschaften in die Prüftätigkeit des BRH zum Tragen – und führe dann zu einem weiten Verständnis des Prüfungsrechts.¹⁰

Von Teilen des juristischen Schrifttums wird die verfassungsunmittelbare Prüfungsbefugnis auch auf Stellen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung erstreckt, insbesondere auf alle bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn

⁷ VG Weimar, Urt. vom 1. Nov. 2016, Az. 8 K 523/16 We, juris.

⁸ Ohler, in: Linck et al., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Aufl. 2013, Art. 103 Rn. 11.

⁹ Der Entscheidung lag die Fassung des Art. 114 GG vor dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 13. Juli 2017, BGBl. I S. 2347, zu Grunde. Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG a.F. entspricht Art. 114 Abs. 2 Satz 4 GG.

¹⁰ BVerwG, Urt. vom 23. Febr. 2011, Az. 8 C 53/09, juris, Rn. 48 f. Das BVerfG, Beschl. vom 7. Sept. 2010, Az. 2 BvF 1/09, juris, Rn. 134, hat angenommen, Adressat des Prüfungsauftrags des Bundesrechnungshofs sei „die Bundesexekutive“, was eher auf die unmittelbare Bundesverwaltung hinweist. Allerdings hat das BVerfG seine Aussage im Rahmen einer Abgrenzung von Exekutive und Gesetzgeber hinsichtlich der von diesem erlassenen Gesetze getroffen.

diese Finanzverantwortung für den Bund wahrnehmen oder den Bund eine Einstandspflicht für sie trifft.¹¹ Die wohl herrschende Meinung sieht den Prüfauftrag des BRH dagegen auf die unmittelbare Bundesverwaltung beschränkt und verweist wie das BVerwG darauf, dass die (erforderliche) Kontrolle der selbständigen öffentlich-rechtlichen Personen des Bundes auf Grundlage des Art. 114 Abs. 2 Satz 4 GG gesetzlich geregelt werden kann.¹²

b) Stellungnahme

Wortlaut und Systematik des Art. 106 LV deuten nicht auf ein über die unmittelbare Landesverwaltung hinausweisendes verfassungsunmittelbares Prüfungsrecht des LRH. In Art. 106 Abs. 1 LV wird die Rechnungslegung durch den Minister der Finanzen gegenüber dem Landtag geregelt. Diese bezieht sich auf den Landesaushalt des vorherigen Haushaltsjahres, für dessen Vollzug die Landesregierung vom Landtag entlastet werden soll.¹³ Die IHKs sind aber in keiner Hinsicht Gegenstand des Haushalts und finden sich dementsprechend auch nicht in den Haushaltsrechnungen des Landes,¹⁴ deren Prüfung dem LRH gemäß Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV obliegt.¹⁵ Die in Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV verlangte Prüfung der „Ordnungsgemäßheit“ der Haushalts- und Wirtschaftsführung meint die rechnerische Richtigkeit der Rechnungsführung und die Übereinstimmung mit dem Haushaltsgesetz und anderen haushaltsrechtlichen Vorschriften.¹⁶ Mit der „Haushaltsführung“ sind der Vollzug des Haushaltsgesetzes und die Ausführung des Haushaltsplans erfasst.¹⁷ Der Kontrollmaßstab der „Wirtschaftlichkeit“¹⁸ ist für die Bestimmung der Prüfungsunterworfe-

¹¹ *Siekmann* (Fn. 2), Rn. 30, m.w.N.; *Engels* (Fn. 2), Rn. 192; w.N. bei *Puhl*, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 338 f. mit Fn. 322.

¹² *Jarass* (Fn. 2), Rn. 5; w.umf.N. bei *Puhl* (Fn. 11), S. 338 mit Fn. 321; *Stern*, Staatsrecht II, 1980, S. 430: „nicht uneingeschränkt“; *Heintzen* (Fn. 2), Rn. 32; wohl auch *Schwarz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 114 Rn. 52; *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl., Stand: Feb. 2018, Art. 114 Rn. 22; *Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung, Stand: Juli 2018, § 88 BHO Rn. 9.1.

¹³ *Lieber*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Praxis der Kommunalverwaltung, A 3 Brandenburg (Loseblatt, Stand: März 2017), Art. 106 Ziff. 2.1; zu Art. 114 Abs. 1 GG *Jarass* (Fn. 2), Rn. 1.

¹⁴ Vgl. etwa Haushaltsrechnung des Landes Brandenburg für das Haushaltsjahr 2016; die Rechnung findet sich hier:

https://mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/HHR_2016%20Brandenburg.pdf

¹⁵ Ebenso für Art. 114 GG *Puhl* (Fn. 11), S. 330 f.

¹⁶ *Jarass* (Fn. 2), Rn. 8; *Stern* (Fn. 12), S. 434.

¹⁷ *Engels* (Fn. 2), Rn. 180; *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014, S. 181.

¹⁸ Hierzu *Stern* (Fn. 12), S. 435 ff.

nen unergiebig. Die „Wirtschaftsführung“ erfasst die sonstige finanzwirtschaftliche Betätigung des Bundes bzw. der Länder außerhalb des Haushalts oder bei noch nicht festgestelltem Haushaltsplan.¹⁹ Keines dieser Tatbestandsmerkmale des Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV weist auf die mittelbare Staatsverwaltung und damit auch auf die IHK.

Für die Verfassungslage Brandenburgs kann davon ausgegangen werden, dass Art. 106 LV strukturell an Art. 114 GG angelehnt ist. Art. 114 GG fand in den Verfassungsberatungen zu Art. 106 LV explizite Erwähnung,²⁰ und hier wurde weder die von Art. 114 GG vorgezeichnete Struktur der neu zu schaffenden Bestimmung der Landesverfassung in Frage gestellt noch eine Änderung der von Art. 114 GG gewährleisteten Prüfungsrechte diskutiert (die Norm blieb während der Verfassungsberatungen inhaltlich unverändert). Seinerzeit stand vielmehr die Frage im Mittelpunkt, ob im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung „externe Folgekosten“ – gedacht war an die Erfassung ökologischer Kosten staatlichen Handelns – berücksichtigt werden sollten.²¹ Und schließlich war dem Verfassungsgesetzgeber die bundesrechtlich in § 1 Haushaltssatzgezet (HGrG) aufgestellte Verpflichtung der Landesgesetzgeber bekannt, ihr Haushaltsrecht nach den im HGrG aufgestellten Grundsätzen zu regeln und die Landesrechnungshöfe mit entsprechenden Prüfungsrechten (§§ 42, 48 HGrG) auszustatten. Vor dem Hintergrund dieser für die Länder grundgesetzlich und bundesrechtlich begründeten Vorgaben hat etwa der VerfGH NRW angenommen, Grund für eine Angleichung des Art. 86 Abs. 2 Satz 1 LV NRW an Art. 114 GG seien eben diese Verpflichtungen gewesen.²² Es erscheint daher naheliegend, für die Auslegung des Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV und die Frage der Reichweite der Prüfungsbezugnis des LRH auf das zu Art. 114 GG vertretene Verständnis zurückzugreifen.

Zu Art. 114 GG hat *Puhl* überzeugend dargelegt, dass bis zur Reform des Haushaltsrechts im Jahre 1969 weder die verfassungsrechtlichen Vorläufer der Bestimmung noch das einfache Haushaltsrecht einen verfassungsunmittelbaren Kontrollauftrag des BRH zur Prüfung rechtsfähiger „Haushaltstrabanten“ des Bundes kannten. Vielmehr habe es allein

¹⁹ *Lieber* (Fn. 13), Ziff. 2.1; *Engels* (Fn. 2), Rn. 180; *Reus/Mühlhausen* (Fn. 17), S. 181.

²⁰ Stellungnahme der Landesregierung zum Entwurf der Verfassung des Landes Brandenburg vom 10. Sept. 1991, in: Landtag Brandenburg (Hrsg.), Dokumentation der Verfassung des Landes Brandenburg, Band 5, 1995, S. 75.

²¹ Siehe etwa das Protokoll der 10. Sitzung des Unterausschusses 2 am 21. Mai 1991, in: Landtag Brandenburg (Hrsg.), Dokumentation der Verfassung des Landes Brandenburg, Band 2, 1993, S. 956 f.

²² VerfGH NRW, Urt. vom 13. Dez. 2011, Az. 11/10, juris, Rn. 107.

dem einfachen Gesetzgeber oblegen, über das Ob und Wie einer Erstreckung der Prüfungszuständigkeit des BRH auf andere juristische Personen als den Bund als solchen zu entscheiden. Die Reform des Jahres 1969 habe zwar den Prüfungsgegenstand nach Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG erweitert, jedoch hätte eine Erstreckung auf weitere juristische Personen einen Bruch mit der Regelungstradition dargestellt, so dass der verfassungsändernde Gesetzgeber einen etwaig dahingehenden Willen deutlich zum Ausdruck hätte bringen müssen, was aber nicht geschehen sei.²³ Darüber hinaus habe auch das (seinerzeit) in unmittelbarem Zusammenhang mit der Neufassung des Art. 114 GG erlassene einfache Haushaltsrecht für juristische Personen des öffentlichen Rechts erhebliche Ausnahmen von ihrer Unterwerfung unter die Prüfungszuständigkeit des BRH zugelassen und die Rechnungshofkontrolle von juristischen Personen des Privatrechts als Ausnahme behandelt – und dies, obwohl die Gesetzesmaterialien die Unzulässigkeit prüfungsfreier Räume „beim Bund“ folgerten. Hieraus sei abzuleiten, dass auch der verfassungsändernde Gesetzgeber davon ausgegangen sei, die verfassungsobligatorische Prüfungszuständigkeit des BRH für die „Rechnung“ und die „Haushalts- und Wirtschaftsführung“ solle sich nur auf die des Bundes als Gebietskörperschaft, nicht auch auf die seiner rechtlich selbstständigen „Haushaltstrabanten“ erstrecken. Diese Schlussfolgerung werde auch durch das Argument nicht widerlegt, das Demokratieprinzip verlange eine wirksame demokratische Kontrolle grundsätzlich aller (auch bundesmittelbarer) Verwaltungsträger, was eine unabhängige Finanzkontrolle durch den Rechnungshof voraussetze. Diesem Anliegen lasse sich über eine – an sich fakultative – Einräumung von Kontrollzuständigkeiten durch Bundesgesetz Rechnung tragen. Eine effektive demokratische Kontrolle des Finanzgebarens der Nebenhaushalte des Bundes setze jedoch nicht notwendig deren Prüfung gerade durch den BRH voraus; auch andere unabhängige Prüfungsorgane könnten entsprechende Kontrollfunktionen wahrnehmen.²⁴ Verfassungsrechtlich vorgegeben sei nur, dass dem Gebot einer lückenlosen parlamentarischen Finanzkontrolle aller Verwaltungsträger dadurch Genüge getan werde, dass eine unabhängige Prüfung überhaupt erfolge.²⁵ Dieser Anforderung habe der Bundesgesetzgeber durch den Erlass der für die juristischen

²³ Puhl (Fn. 11), S. 338 bis 345.

²⁴ Puhl (Fn. 11), S. 343 bis 345.

²⁵ Puhl (Fn. 11), S. 354 f.

Personen des öffentlichen Rechts geltenden Bestimmungen der § 111 f. BHO, § 55 HGrG Rechnung getragen.²⁶

Neben diesen, gegen eine unmittelbar über Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV vermittelte Prüfungsbefugnis des LRH in Bezug auf die IHKs sprechenden normstrukturellen Überlegungen – im einfachen Landesrecht wird das Gebot der lückenlosen Finanzkontrolle für die unmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts in § 111 LHO umgesetzt, § 55 HGrG gilt unmittelbar (§ 49 HGrG) – ist darauf hinzuweisen, dass auch der VerfGH NRW seine Aussage zur aus Art. 86 Abs. 2 LV NRW zu folgernden lückenlosen Prüfungsbefugnis des LRH wie folgt relativiert hat: Ob verfassungsrechtlich oder bundesgesetzlich eine unmittelbare Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der NRW.BANK geboten sei, soweit eine Inanspruchnahme der Gewährsträgerhaftung und Anstaltslast des Landes nicht in Rede stehe, könne offen bleiben – der VerfGH NRW verweist hier auf die oben nachgezeichneten Ausführungen von *Puhl* und auf das ebenfalls bereits dargestellte Urteil des BVerwG.²⁷ Offenbar möchte der VerfGH NRW also die Reichweite der Prüfungsbefugnis des LRH danach differenzieren, ob und inwieweit finanzielle Verpflichtungen des Landes aus der Tätigkeit der jeweiligen juristischen Personen entstehen können.²⁸ Dieser Gedanke findet sich allerdings zentral im einfachen Bundesrecht wieder, nämlich in § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG, der bei einem derartigen Verfassungsverständnis wohl gerade in Bezug auf die Landesebene überflüssig wäre.²⁹

Im Ergebnis der Auslegung liegt die Annahme nahe, dass dem LRH aus Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV kein Prüfungsrecht der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts und somit der IHK zusteht. Dies gilt auch vor dem Hintergrund des Grundsatzes einer lückenlosen Finanzkontrolle des Verwaltungshandelns, da hierfür ein verfas-

²⁶ *Puhl* (Fn. 11), S. 358 bis 360.

²⁷ VerfGH NRW, Urt. vom 13. Dez. 2011, Az. 11/10, juris, Rn. 148 f.

²⁸ Bzgl. der NRW.BANK wies der VerfGH NRW, Urt. vom 13. Dez. 2011, Az. 11/10, juris, Rn. 160, auf die Bilanzsumme von 160 Mrd. Euro, die unbegrenzte Haftung des Landes NRW und das hieraus resultierende „unkalkulierbare und außerordentlich hohe Haftungsrisiko für den Landeshaushalt“ hin.

²⁹ Ähnlich *Nebel* (Fn. 12), Rn. 22: „Einfachgesetzliche Modifizierungen im Sinne von Einschränkungen der Prüfungsbefugnis wären dann nicht möglich und die Regelungen in § 48 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 HGrG, wonach die Gesetzgeber in Bund und Ländern Ausnahmen von der Unterwerfung unter die Finanzkontrolle zulassen können, liefen weitgehend leer.“ Auch habe die Ergänzung des Art. 114 Abs. 2 GG durch den 2017 eingefügten Satz 2 gezeigt, dass die Verfassung streng zwischen den Prüfungs- und Erhebungsbefugnissen bei der bundesunmittelbaren Verwaltung (Abs. 2 Satz 1) und den Stellen außerhalb der Bundesverwaltung unterscheide (Abs. 2 Satz 2 Hs. 1).

sungsrechtlich fundiertes Prüfungsrecht des LRH nicht vorausgesetzt wird, sondern seine Befugnisse durch einfaches Gesetz erweitert werden können³⁰. Ein Verstoß des § 5 Abs. 3 AGIHKG gegen Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV ist somit nicht anzunehmen. Festzuhalten ist allerdings, dass es an Judikatur des Verfassungsgerichts Brandenburg fehlt, die dieses Ergebnis stützt.

II. Verstoß gegen das Haushaltsgrundsätzegesetz als Bundesrecht

Gemäß Art. 109 Abs. 4 GG können durch Bundesgesetz für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden. Der Bund hat die hiermit eröffnete Gesetzgebungskompetenz zum Erlass des Haushaltsgrundsätzegesetzes genutzt. Dieses normiert in seinem Teil I für das Haushaltsrecht in Bund und Ländern gleichermaßen wirkende Grundsätze für die Haushaltsgesetzgebung (§ 1 HGrG) und in seinem Teil II Vorschriften, die einheitlich und unmittelbar, also insbesondere ohne umsetzende Landesgesetzgebung gelten (§ 49 HGrG).

1. Verstoß gegen § 48 Abs. 1, § 42 Abs. 1 HGrG

§ 5 Abs. 3 AGIHKG verstößt nicht gegen § 48 Abs. 1, § 42 Abs. 1 HGrG. § 42 Abs. 1 HGrG sieht vor, dass die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Länder von Rechnungshöfen geprüft wird. Gemäß § 48 Abs. 1 HGrG findet das HGrG auf landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts entsprechende Anwendung, soweit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist. Im Prinzip gilt daher, dass auch die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts von LRH geprüft wird.³¹ Dieser Grundsatz möglichst lückenloser Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts durch die Rechnungshöfe steht aber unter dem ausdrücklichen Vorbehalt anderweitiger gesetzlicher Regelung

³⁰ VerfGH NRW, Urt. vom 13. Dez. 2011, Az. 11/10, juris, Rn. 132.

³¹ BVerwG, Urt. vom 11. April 1995, Az. 1 C 34/92, juris, Rn. 24 ff.; BVerwG, Urt. vom 30. Sept. 2009, Az. 8 C 5.09, juris, Rn. 15; Kluth, Die Pflicht der Kammern zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen und ihre Kontrolle durch Rechnungshöfe und Staatsaufsicht, WiVerw 2014, S. 279, 282, 285.

des § 48 Abs. 1 Hs. 2 HGrG, sodass § 5 Abs. 3 AGIHKG diesen Vorbehalt ausfüllen kann.³²

2. Verstoß gegen § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG

Gemäß § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG prüfen die Rechnungshöfe des Bundes oder der Länder die Haushalts- und Wirtschaftsführung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, wenn diese vom Bund oder von einem Land Zuschüsse erhält oder für sie eine Garantieverpflichtung des Bundes oder eines Landes gesetzlich begründet ist. Im Unterschied zu der durch die § 48 Abs. 1, § 42 Abs. 1 HGrG begründeten Prüfungsbefugnis der Rechnungshöfe beinhaltet die Norm des § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG, die gemäß § 49 HGrG einheitlich und unmittelbar für den Bund und die Länder gilt, so dass eine Transformation in Landesrecht nicht erforderlich ist,³³ keinen Vorbehalt einer anderweitigen gesetzlichen Regelung, mit der die den Rechnungshöfen übertragene Prüfaufgabe zurückgenommen werden könnte. Die selbstständige Bedeutung des § 55 Abs. 1 HGrG liegt darin begründet, dass diese Vorschrift, die auch keine Freistellungsmöglichkeit durch die Exekutive enthält (§ 111 Abs. 2 LHO, § 111 Abs. 2 Satz 1 BHO), einen Prüfungsverzicht nicht zulässt.³⁴

Sofern daher für die IHKs erstens eine gesetzlich begründete Garantieverpflichtung des Landes Brandenburg besteht und zweitens § 5 Abs. 3 AGIHKG die IHKs von der Prüfung durch den LRH ausnimmt, verstößt die Norm gegen § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG als Bundesrecht (Art. 31 GG, „Bundesrecht bricht Landesrecht“).

a) Garantieverpflichtung

Unter einer Garantieverpflichtung im Sinne des § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG, die eine Prüfungspflicht der Rechnungshöfe auslöst, ist eine unter bestimmten Voraussetzungen fällige Zuschussverpflichtung zu verstehen. Die Garantieverpflichtung muss unmittelbar – wenn auch nicht der Höhe nach – durch Gesetz festgelegt sein; eine Rechtsverordnung reicht nicht aus. Das Prüfungsrecht des Rechnungshofs ist bereits im Falle des Bestehens

³² Für § 4 Abs. 3 SächsIHKG ebenso SächsOVG, Urt. vom 25. Aug. 2015, Az. 4 A 46/14, juris, Rn. 39.

³³ SächsOVG, Urt. vom 25. Aug. 2015, Az. 4 A 46/14, juris, Rn. 44, m.w.N.

³⁴ SächsOVG, Urt. vom 25. Aug. 2015, Az. 4 A 46/14, juris, Rn. 47, m.w.N.; VG Potsdam, Urt. vom 23. Nov. 2017, Az. VG 1 K 5027/15, juris, Rn. 50; VG Potsdam, Urt. vom 23. Nov. 2017, Az. VG 1 K 5108/15, juris, Rn. 53.

einer gesetzlich begründeten Garantieverpflichtung gegeben, eine tatsächliche Inanspruchnahme der Garantie ist nicht erforderlich.³⁵

aa) § 12 Insolvenzordnung

Als eine derartige Garantieverpflichtung wird in Rechtsprechung und juristischem Schrifttum § 12 Insolvenzordnung (InsO) qualifiziert. Hiernach ist ein Insolvenzverfahren über das Vermögen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, unzulässig, wenn das Landesrecht dies bestimmt (§ 12 Abs. 1 InsO). In diesem Fall können bei Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung der juristischen Person deren Arbeitnehmer von dem Land die Leistungen verlangen, die sie im Falle der Eröffnung eines Insolvenzverfahrens nach den Vorschriften des Dritten Buches Sozialgesetzbuch über das Insolvenzgeld von der Agentur für Arbeit und nach den Vorschriften des Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung vom Träger der Insolvenzversicherung beanspruchen könnten (§ 12 Abs. 2 InsO).

Mit dieser Regelung hat das Land für den Fall der Zahlungsunfähigkeit oder der Überschuldung einer nicht insolvenzfähigen juristischen Person des öffentlichen Rechts für Arbeitslohn und Betriebsrenten der betroffenen Arbeitnehmer einzustehen. Der Gesetzgeber trägt damit dem Interesse der Arbeitnehmer an einem Schutz ihrer Ansprüche für den Fall einer Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung Rechnung. Ein Land, das eine juristische Person für „insolvenzverfahrensunfähig“ erklärt hat, ist im dennoch eintretenden Fall der Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung verpflichtet, den Arbeitnehmern selbst die Leistungen zu erbringen, die im Falle der Zulässigkeit eines Insolvenzverfahrens anderweitig erbracht worden wären. § 12 Abs. 2 InsO wird damit als eigenständige Anspruchsgrundlage verstanden, die an die Stelle der sonst eingreifenden sozial- oder arbeitsrechtlichen Anspruchsgrundlagen tritt.³⁶ Diese Verpflichtung kann auch nicht dadurch bagatellisiert

³⁵ SächsOVG, Urt. vom 25. Aug. 2015, Az. 4 A 46/14, juris, Rn. 47, m.w.N.; VG Potsdam, Urt. vom 23. Nov. 2017, Az. VG 1 K 5027/15, juris, Rn. 52; VG Potsdam, Urt. vom 23. Nov. 2017, Az. VG 1 K 5108/15, juris, Rn. 55.

³⁶ SächsOVG, Urt. vom 25. Aug. 2015, Az. 4 A 46/14, juris, Rn. 48, m.w.N.; VG Potsdam, Urt. vom 23. Nov. 2017, Az. VG 1 K 5027/15, juris, Rn. 53; VG Potsdam, Urt. vom 23. Nov. 2017, Az. VG 1 K 5108/15, juris, Rn. 56; *Smid*, Insolvenzordnung, 2. Aufl. 2001, § 12 Rn. 8; *Schmerbach*, in: Wimmer, FK-InsO, 7. Aufl. 2013, § 12 Rn. 6; *Reus/Mühlhausen*, Prüfungsrechte der Rechnungshöfe bei berufsständischen Versorgungseinrichtungen, DÖV 2010, S. 170, 174.

und das Prüfungsrecht der LRH abbedungen werden, dass auf das möglicherweise geringe Risiko des Eintritts des Garantiefalls verwiesen wird.³⁷

bb) Landesrechtlicher Insolvenzausschluss, § 6 AGIHKG

Gemäß § 6 AGIHKG findet ein Insolvenzverfahren über das Vermögen einer IHK nicht statt; § 6 AGIHKG stellt die landesrechtliche Bestimmung zur Insolvenzunfähigkeit im Sinne des § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO³⁸ dar.³⁹

b) Prüfungsausschluss durch § 5 Abs. 3 AGIHKG

aa) Möglichkeit eines Verstoßes prinzipiell gegeben

Die Vorschriften der § 5 Abs. 3, § 6 AGIHKG⁴⁰ sind bereits seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahre 1991 geltendes Landesrecht. Demgegenüber gilt § 12 InsO ab dem Jahre 1999,⁴¹ so dass die aus § 12 Abs. 2 InsO folgende Einstandspflicht des Landes wiederum zu diesem Zeitpunkt entstand.⁴² Aus dieser Garantieverpflichtung des Landes folgte aber erst die Anwendbarkeit des § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG nebst der vorliegend zu prüfenden Kollisionslage zu § 5 Abs. 3 AGIHKG.

³⁷ SächsOVG, Urt. vom 25. Aug. 2015, Az. 4 A 46/14, juris, Rn. 46 bis 48; VG Weimar, Urt. vom 1. Nov. 2016, Az. 8 K 523/16 We, juris, Rn. 18; vgl. auch BVerwG, Urt. vom 23. Febr. 2011, Az. 8 C 53/09, juris, Rn. 63, zu § 112 Abs. 1 Satz 2 BHO; VG Potsdam, Urt. vom 23. Nov. 2017, Az. 1 K 5027/15, juris, Rn. 54, zur Rechtsanwaltskammer; VG Potsdam, Urt. vom 23. Nov. 2017, Az. 1 K 5108/15, juris, Rn. 57, zum Versorgungswerk der Rechtsanwälte; *Reus/Mühlhausen* (Fn. 36), S. 174 f.; *Waldhoff*, Staatsorganisationsrecht und Verwaltungsrecht: Prüfung einer IHK durch den Rechnungshof, JuS 2016, S. 281, 282; a.A. *Thietz-Bartram*, Keine Kompetenz für Landesrechnungshöfe zur Prüfung berufsständischer Versorgungswerke, LKV 2011, S. 241, 248.

³⁸ Hierneben gilt gemäß § 7 Abs. 2 Satz 3 Verwaltungsvollstreckungsgesetz Brandenburg (VwVGBbg) allgemein, dass ein Insolvenzverfahren für unter Aufsicht des Landes stehende Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht stattfindet. Hierzu VG Potsdam, Urt. vom 23. Nov. 2017, Az. 1 K 5027/15, juris, Rn. 54, zur Handwerkskammer; VG Potsdam, Urt. vom 23. Nov. 2017, Az. 1 K 5108/15, juris, Rn. 57, zum Versorgungswerk der Rechtsanwälte.

³⁹ Für § 6 des Gesetzes zur Ausführung und Ergänzung des Rechts der Industrie- und Handelskammern im Freistaat Sachsen (in der bis zum 2. Juli 2002 geltenden Fassung) und für § 19 Sächsisches Justizgesetz ebenso SächsOVG, Urt. vom 25. Aug. 2015, Az. 4 A 46/14, juris, Rn. 45.

⁴⁰ Mit Art. 7 des Gesetzes zur Ausführung der Insolvenzordnung und zur Anpassung von Rechtsvorschriften an die Insolvenzordnung vom 26. Nov. 1998, GVBl. I S. 218, 219 f., wurde § 6 AGIHKG lediglich sprachlich an die Insolvenzordnung angepasst.

⁴¹ Art. 110 Abs. 1 Einführungsgesetz zur Insolvenzordnung, vom 5. Okt. 1994, BGBl. I S. 2911.

⁴² Der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 12/2443, S. 113) nach sollte hiermit Artikel IV des „Einführungsgesetzes zu dem Gesetze, betreffend Änderungen der Konkursordnung“ vom 17. Mai 1898 (BGBl. III 311-3), inhaltlich übernommen werden. Auch für das künftige Insolvenzverfahren sollten die Länder die Möglichkeit haben, für juristische Personen des öffentlichen Rechts die Zulässigkeit des Verfahrens auszuschließen. Vgl. hierzu *Schmerbach* (Fn. 36), Rn. 2; *Smid* (Fn. 36), Rn. 1.

Grundsätzlich ist das zeitliche Auseinanderfallen des Erlasses der landes- und bundesrechtlichen Normen, das die Regel darstellt, für die Frage, ob eine Landesnorm (vorliegend § 5 Abs. 3 AGIHK) gegen Bundesrecht (hier § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG) verstößt, irrelevant. Für die Anwendbarkeit des Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) kommt es nur darauf an, dass die beiden miteinander kollidierenden Normen, die Kollisionsregel des Art. 31 GG hinweggedacht, zu einem bestimmten Zeitpunkt – hier nach Einführung des § 12 InsO – anderenfalls nebeneinander in Geltung stünden.⁴³ Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass vorliegend nicht dieser Regelfall zu beurteilen ist, sondern eine Konstellation, in der der Erlass von Bundesrecht (§ 12 InsO) vermittelt über eine bestehende Norm des Landesrechts (§ 6 AGIHK) dazu führt, dass eine andere Landesnorm (§ 5 Abs. 3 AGIHK) mit wiederum anderem Bundesrecht (§ 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG) ggfls. nicht mehr vereinbar ist. Dem Charakter des Art. 31 GG als Kollisionsnorm⁴⁴ entsprechend, ist allein entscheidend, dass überhaupt eine Kollisionslage besteht,⁴⁵ nicht hingegen, wie diese im Einzelnen entstanden ist.⁴⁶

bb) Auslegung des § 5 Abs. 3 AGIHK

§ 5 Abs. 3 AGIHK ist dann nicht mit § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG vereinbar, wenn die Bestimmung eine bundesrechtlich zwingend vorgesehene Prüfung durch den Landesrechnungshof ausschließt. Möglicherweise kann § 5 Abs. 3 AGIHK aber im Wege der gebotenen bundesrechtskonformen Auslegung⁴⁷ ein derart eingeschränktes Verständnis seines Anwendungsbereiches zugrunde gelegt werden, dass es nicht zur Kollision mit § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG kommt. Dies ist im Folgenden zu prüfen.

⁴³ BVerfG, Beschl. vom 6. Okt. 1959, Az. 1 BvL 13/58, juris, Rn. 12; März, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 31, Rn. 14 f., 43.

⁴⁴ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 31 Rn. 1.

⁴⁵ Huber, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 31 Rn. 18.

⁴⁶ Ebenso für das sächsische Landesrecht SächsOVG, Urt. vom 25. Aug. 2015, Az. 4 A 46/14, juris, Rn. 43: „§ 4 Abs. 3 SächsIHK ist seit dem 1. Januar 1999 auch mit § 55 HGrG i.V.m. § 12 Abs. 2 InsO i.V.m. § 6 SächsIHK a.F. bzw. § 19 SächsJG nicht vereinbar“; vgl. auch SächsVerfGH, Beschl. vom 26. April 2013, Az. Vf. 98-III-12, juris, Rn. 22 f.

⁴⁷ BVerfG, Urt. vom 30. Juli 2008, Az. 1 BvR 3262/07 u.a., juris, Rn. 100; BVerfG, Beschl. vom 16. Okt. 1984, Az. 2 BvL 1/83, juris, Rn. 27; Stern, Staatsrecht III/2, 1994, S. 1468 (zum Landesverfassungsrecht); Dreier, in: Dreier, GG, Band 2, 3. Aufl. 2015, Art. 31 Rn. 37, m.w.N.; A. Schmitt, Der bundesrechtliche Rahmen für die Landesverfassungen, 2009, S. 131, m.w.N.

(1) Judikatur zu Ausführungsgesetzen des IHKG

Das SächsOVG hat die mit § 5 Abs. 3 AGIHKG vergleichbare Norm des § 4 Abs. 3 SächsIHKG verworfen, da der hierin aufgestellte Prüfungsausschluss nicht mit § 55 HGrG vereinbar sei. (§ 4 Abs. 3 SächsIHKG hatte folgenden Wortlaut: „Die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Industrie- und Handelskammern unterliegt nicht der allgemeinen Prüfung durch den Landesrechnungshof.“)⁴⁸ Eine verfassungskonforme Auslegung der Norm dahin, dass sie sich nur auf die Rechnungslegung beziehe, scheide aus, da dem eindeutigen Wortlaut nach auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung und deren Prüfung erfasst werde. Dagegen lasse weder die Gesetzesbegründung, die sich nur auf die Regelung der Rechnungsprüfung beziehe und Ausführungen zur allgemeinen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung nicht enthalte, eine andere Auslegung zu, noch sei aus der amtlichen Überschrift der Norm („Rechnungslegung“) und ihrer Systematik (§ 4 SächsIHKG traf in Absatz 1 eine Regelung dazu, welche Grundsätze auf die Rechnungslegung anzuwenden sind, und enthielt in Absatz 2 eine Regelung zur Rechnungsprüfungsstelle) ein gegenteiliger Schluss zu ziehen.⁴⁹

Im Unterschied zu dieser Entscheidung des SächsOVG hat das BVerwG für Art. 3 Abs. 2 des Bayerischen Ausführungsgesetzes zum IHK-Gesetz (BayAGIHKG) angenommen, diese Vorschrift habe nur die Prüfung der Jahresrechnung „und nicht die darüber hinausgehende rechnungsunabhängige Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Kammern zum Gegenstand“. Damit normiere sie keine Prüfungsausnahme (im Sinne des § 48 HGrG) zu Gunsten der Industrie- und Handelskammern.⁵⁰ (Art. 3 Abs. 2 BayAGIHKG lautet: „Die Aufsichtsbehörde bestimmt, welche Stelle die Jahresrechnung prüft.“)

(2) Eigenständige Auslegung der Norm des § 5 Abs. 3 AGIHKG erforderlich

§ 5 Abs. 3 AGIHKG beschränkt sich nicht ebenso explizit wie Art. 3 Abs. 2 BayAGIHKG auf die bloße Festlegung der Rechnungsprüfungsstelle (diese findet sich in § 5 Abs. 2 AGIHKG), sodass die Norm mit dem BVerwG schon wegen ihres klaren Wortlauts als unproblematisch zu qualifizieren wäre. Im Vergleich zu § 4 Abs. 3 SächsIHKG bestehen aber

⁴⁸ Die Norm wurde wegen Verfassungsverstoßes daraufhin aufgehoben, Art. 1 Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung und Ergänzung des Rechts der Industrie- und Handelskammern im Freistaat Sachsen sowie weiterer Wirtschaftsgesetze vom 5. Dez. 2017, SächsGVBl. S. 658.

⁴⁹ SächsOVG, Urt. vom 25. Aug. 2015, Az. 4 A 46/14, juris, Rn. 49.

⁵⁰ BVerwG, Urt. vom 30. Sept. 2009, Az. 8 C 5.09, juris, Rn. 35.

ebenfalls Besonderheiten, sodass sich auch die Entscheidung des SächsOVG nicht ohne weiteres übertragen lässt, sondern § 5 Abs. 3 AGIHKG eigenständig auszulegen ist.

(a) *Wortlaut der Norm*

§ 5 Abs. 3 AGIHKG weist einen deutlichen Unterschied zu § 4 Abs. 3 SächsIHKG insoweit auf, als er nicht die Haushalts- und Wirtschaftsführung, sondern die Haushalts- und Wirtschaftsprüfung nennt, die nicht der allgemeinen Prüfung durch den Landesrechnungshof unterliegt. Mangels entgegengesetzter Anhaltspunkte ist davon auszugehen, dass es sich bei dieser Wortwahl nicht um ein Versehen des Gesetzgebers handelt, sondern die Norm bewusst von der im Bundesrecht verwendeten Terminologie, die durchweg von der „Haushalts- und Wirtschaftsführung“ handelt⁵¹ (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG, § 2 Satz 2 BHO, § 5 BHO, § 88 Abs. 1 BHO, § 90 BHO, § 91 Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 Satz 1 BHO, § 97 Abs. 2 Ziff. 2 BHO, § 104 Abs. 1 BHO, § 109 Abs. 2 Satz 1 BHO, § 111 Abs. 1 Satz 1 BHO, § 113 Satz 2 BHO, § 2 Satz 2 HGrG, § 42 Abs. 1 Satz 1 HGrG, § 43 Abs. 2 Satz 2 HGrG, § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG), abgegrenzt werden sollte.

In Abgrenzung zur Haushalts- und Wirtschaftsführung lässt sich das Begriffspaar der „Haushalts- und Wirtschaftsprüfung“ enger dahin verstehen, dass mit ihm lediglich die Prüfung der Einhaltung des Jahresabschlusses auf Grund des von der IHK aufgestellten Wirtschaftsplans (Haushaltsprüfung), also vor allem die (externe) Wirtschaftsprüfung,⁵² die von der auf verordnungsrechtlicher Grundlage zuständigen Rechnungsprüfungsstelle des DIHK⁵³ durchgeführt wird, gemeint ist. Ob hierneben auch die begleitende (interne) Rechnungsprüfung (Prüfung der Einhaltung der Bilanz- und Buchungstechnik für alle finanziellen Vorgänge)⁵⁴ durch die von den Kammern ernannten (eigenen) Rechnungsprüfer⁵⁵ erfasst wird, kann dahinstehen. Mit einem derartigen Verständnis der Norm lässt sich eine Kollision mit § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG, der sich auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung

⁵¹ Engels (Fn. 2), Rn. 180: „hergebrachtes Begriffspaar“.

⁵² Als Prüfung der Finanzberichterstattung nach den jeweils geltenden Rechnungslegungsstandards im Sinne einer Jahresabschlussprüfung.

⁵³ § 1 Verordnung über die Bestimmung der Rechnungsprüfungsstelle für die Industrie- und Handelskammern des Landes Brandenburg vom 15. Okt. 1991 (GVBl. II, S. 450).

⁵⁴ Schwarz, in: Gröpl, BHO, 2011, § 88 Rn. 4.

⁵⁵ Siehe etwa § 12 der Satzung der Industrie- und Handelskammer Potsdam i.d.F. vom 30. Nov. 2011, zuletzt geänd. am 28. Juni 2016. Die Satzung findet sich hier:

https://www.ihk-potsdam.de/servicemarken/UeBER-UNS/Satzung_der_IHK_neu/2327432

bezieht und die hiervon zu unterscheidende Rechnungsprüfung⁵⁶ durch andere Stellen offenbar zulässt,⁵⁷ wohl vermeiden,⁵⁸ zumal § 109 Abs. 2 Satz 3 LHO vorsieht, dass die Ergebnisse der bei einer unmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts von

⁵⁶ *Schöbener*, Industrie- und Handelskammern im Visier der Landesrechnungshöfe: Grund, Grenzen und Gestaltungsoptionen der Finanzkontrolle, *GewArch* 2010, S. 178: „Zu unterscheiden ist die den Rechnungshöfen übertragene Aufgabe der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung von der Prüfung der Rechnungslegung, wie sie Gegenstand der internen Rechnungsprüfung der IHKs ist und daneben vor allem durch die zentrale Rechnungsprüfungsstelle des DIHK (RPS) sichergestellt wird. (...) Während die externe Rechnungshof-Prüfung die allgemeine Wirtschaftlichkeitskontrolle sowohl bezüglich des Handelns der jeweiligen Körperschaft als auch ihrer organisatorischen Strukturen umfasst, bedeutet die interne Kontrolle somit rechnungsabhängige Prüfung der Jahresrechnung und des Haushaltsvollzugs, die primär auf die nachträgliche Prüfung der einzelnen haushalterischen Vorgänge angelegt ist. Das schließt eine kammer-externe Zuständigkeit – wie z.B. der RPS ... für diesen Bereich allerdings nicht aus.“; S. 179: „Externe Rechnungshof-Kontrolle einerseits und externe Rechnungsprüfung (RPS) sowie interne Eigenprüfung (§ 109 Abs. 2 LHO) andererseits sind rein rechtlich völlig getrennte Systeme nach Rechtsgrundlage und Verfahren.“; *Kluth*, Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Rechnungshofkontrolle der Kammern, *WiVerw* 2006, S. 227, 257: „Eine weitere Unterscheidung von grundsätzlicher Bedeutung betrifft die Abgrenzung der Rechnungsprüfung von der Rechnungshofkontrolle. Die Rechnungsprüfung ist in erster Linie als nachträgliche Kontrolle der einzelnen haushalterischen Vorgänge konzipiert. Sie wird in der Regel intern durchgeführt, was aber die Begründung der Zuständigkeit einer externen Stelle nicht grundsätzlich ausschließt. Sie kann insoweit auch durch die Rechnungshöfe durchgeführt werden. Die Maßstäbe der Rechnungsprüfung können aus § 90 BHO/LHO abgeleitet werden. Die Rechnungshofkontrolle ist demgegenüber als externe Kontrolle angelegt und erstreckt sich auch auf die allgemeine Wirtschaftlichkeitskontrolle sowohl des Handelns als auch der organisatorischen Strukturen der kontrollierten Organisation.“; ebenso *ders.* (Fn. 31), S. 282; *Stackmann*, Die Prüfung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Rechnungshöfe, *DVBl.* 1996, S. 414, 416: „Bei der Frage danach, ob die externe Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe durch Gesetz ausgeschlossen ist, kommt es nicht darauf an, wie der Gesetzgeber das interne Prüfungsverfahren einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ausgestaltet hat. Denn zwischen der internen Rechnungsprüfung ... und der davon unabhängigen externen Finanzkontrolle ist zu unterscheiden. Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts unterliegen einem sich jährlich wiederholenden Haushaltskreislauf. Dieser beginnt mit der Aufstellung des Haushaltsplans, setzt sich fort in Haushaltsvollzug, Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und schließt mit der Entlastung der verantwortlichen Organe. Gegenstand dieser haushaltsinternen Rechnungsprüfung ist das vorgelegte Zahlenwerk. Für den staatlichen Haushalt – und nur für diesen – ist den Rechnungshöfen kraft Verfassungsrechts ausdrücklich die Aufgabe zugewiesen, die vom Finanzminister vorgelegte Staatshaushaltsrechnung zu prüfen. Unabhängig von und zusätzlich zu dieser Prüfung ist den Rechnungshöfen durch Haushaltsrecht auch die generelle Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates anvertraut. Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG unterscheidet ausdrücklich zwischen der dem Bundesrechnungshof im jährlichen internen Haushaltsverfahren des Bundes – und nur dort – zugewiesenen Aufgabe der Prüfung der Haushaltsrechnung und (‘sowie’) der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung. Diese Unterscheidung setzt sich bei den juristischen Personen des öffentlichen Rechts fort. Art./§ 109 Abs. 2 Satz 1 LHO/BHO grenzen ausdrücklich den jährlichen internen Haushaltskreislauf von der externen Finanzkontrolle (Art./§ 111 LHO/BHO) durch die Formulierung ‘unbeschadet’ ab.“; im Ergebnis auch *Reus/Mühlhausen*, Keine Rechnungshofprüfung bei den Industrie- und Handelskammern?, *GewArch* 2009, S. 93, 97 f.

⁵⁷ Für die – im Ergebnis abgelehnte, prinzipiell aber in Erwägung gezogene – Möglichkeit einer „verfassungskonformen“ Auslegung des § 4 Abs. 3 SächsIHKG siehe *SächsOVG*, Urt. vom 25. Aug. 2015, Az. 4 A 46/14, juris, Rn. 49; *BVerwG*, Urt. vom 30. Sept. 2009, Az. 8 C 5.09, juris, Rn. 35; vgl. auch *VG Potsdam*, Urt. vom 23. Nov. 2017, Az. 1 K 5027/15, juris, Rn. 32 bis 37, zu der in § 62 BRAO angelegten (internen) Rechnungsprüfung der Rechtsanwaltskammer; *VG Potsdam*, Urt. vom 23. Nov. 2017, Az. 1 K 5108/15, juris, Rn. 36 bis 43, zur Aufsicht über das Versorgungswerk der Rechtsanwälte.

⁵⁸ Anderenfalls wären wohl auch die vielfach anzutreffenden (Fn. 67) diesbezüglichen Regelungen der Länder bundesrechtswidrig.

einer durch Gesetz bestimmten Stelle durchgeführten Prüfung dem LRH vorzulegen sind, so dass dieser auch insoweit nicht „außen vor“ bleibt.

Gegenüber der dargestellten rechnungsakzessorischen Kontrolle kommen den Rechnungshöfen im Rahmen der ihnen überantworteten Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung über erstere hinausgehende, umfassende Prüfungsbefugnisse im Sinne einer rechnungsunabhängigen Finanzkontrolle zu. Diese knüpft nicht mehr an die Jahresrechnung an, sondern erfasst im Sinne einer lückenlosen Kontrolle generell die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der betroffenen Institution.⁵⁹ Diese oftmals als (eigentliche) Verwaltungskontrolle bezeichnete materielle Prüfung bildet den Schwerpunkt der Prüfungen.⁶⁰ Sie fragt bei den Einnahmen und Ausgaben nach der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, Verwaltungsvorschriften und Verträge und danach, ob Aufgaben mit geringerem Personal- und Sachaufwand oder auf andere Weise effektiver gelöst werden können.⁶¹ Der Prüfungsgegenstand soll dabei extensiv zu verstehen sein.⁶² Zielstellung der Prüfung ist es, die Rechtmäßigkeit der Verwaltung zu sichern, ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern und Fehlentwicklungen zu vermeiden.⁶³

Dafür, dass § 5 Abs. 3 AGIHKG nicht darauf gerichtet ist, der Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofs die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der IHKs zu entziehen, spricht auch, dass dem Wortlaut der Norm nach die Haushalts- und Wirtschaftsprüfung nicht der Prüfung durch den LRH „unterliegen“ soll. Dies lässt sich dahin verstehen, dass zwar die bereits von Dritten durchgeführte (Wirtschafts-/ Rechnungs-)Prüfung nicht nochmals vom LRH gegengeprüft werden muss, es im Übrigen aber bei seiner Prüfungsbefugnis bleibt. Hätte der Gesetzgeber dagegen zum Ausdruck bringen wollen, dass der LRH

⁵⁹ BVerwG, Urt. vom 11. April 1995, Az. 1 C 34/92, juris, Rn. 60; Schwarz (Fn. 54), Rn. 6.

⁶⁰ Reus/Mühlhausen (Fn. 17), S. 185.

⁶¹ Reus/Mühlhausen (Fn. 17), S. 185.

⁶² Mähring, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Bd. 2, Stand: August 2018, § 88 Ziff. 12.

⁶³ Dabei erstreckt sich das Prüfungsziel beim Topos der Verbesserung der Leistungsfähigkeit auf eine den veränderten Rahmenbedingungen staatlichen Handels angepasste stetige Verwaltungsmodernisierung, insbesondere auf die Realisierung wirtschaftlicher Organisationsstrukturen und Organisationsabläufe, auf den Einsatz qualifizierten Personals, die Nutzung moderner Technologien, den Einsatz neuer Steuerungsmodelle und schließlich auf Maßnahmen zur Entbürokratisierung. Bei der Vermeidung von Fehlentwicklungen soll das Prüfungsziel auch die Frage umfassen, inwieweit die rechtlichen Sollvorgaben für die Verwaltung geeignet sind, die von der Politik und dem Gesetzgeber definierten Ziele zu erreichen. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass diese Evaluations-Prüfungen durch die Rechnungshöfe wegen der immer komplexer werdenden Regelungsmaterien von erheblicher Bedeutung seien. Hierzu eingehend Mähring (Fn. 62), Ziff. 10.

eine erstmals stattfindende Prüfung nicht durchführen soll, hätte es heißen müssen, dass diese Prüfung dem LRH nicht „obliegt“.

Schließlich weist auch die Verwendung des Adjektivs der „allgemeinen“ Prüfung darauf hin, dass die Norm nur einen bestimmten Prüfungsausschnitt erfassen und es im Übrigen bei der umfassenden Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den LRH belassen will – anderenfalls wäre das Adjektiv überflüssig.

Anders als in dem vom SächsOVG entschiedenen Fall steht damit der Wortlaut des § 5 Abs. 3 AGIHKG einer Auslegung der Norm dahin, dass ihr Anwendungsbereich auf die Prüfung des Jahresabschlusses begrenzt ist, nicht von vornherein zwingend entgegen.

(b) *Systematische Auslegung*

In systematischer Hinsicht ist festzuhalten, dass die Vorschrift in ihrem Absatz 1 Satz 1 die Rechnungslegung der IHKs und in Absatz 1 Satz 2 normiert, dass sich die IHKs eine Haushalts-, Kassen- und Rechnungslegungsordnung geben. § 5 Abs. 2 AGIHKG legt fest, dass die Rechnungsprüfungsstelle durch Rechtsverordnung der Aufsichtsbehörde bestimmt wird. Legt man § 5 Abs. 3 AGIHKG in dem dargestellten, begrenzten Sinne aus, passt sich dies ohne weiteres in das im Übrigen zuvörderst auf die Rechnungsprüfung gerichtete Gesamtgefüge der Norm ein; ein Verständnis dahin, dass das Prüfungsrecht des LRH vollständig ausgeschlossen werden soll, würde hingegen aus diesem Rahmen ausbrechen.

(c) *Zweck der Norm, historische Auslegung*

Auch die Gesetzesbegründung⁶⁴ lässt sich zugunsten der Annahme eines eingeschränkten Anwendungsbereichs verstehen. Hier heißt es:

„Da die Kammern Selbstverwaltungskörperschaften sind, die lediglich der Rechtsaufsicht des Staates unterliegen, ist es nicht geboten, den Landesrechnungshof als allgemeine Rechnungsprüfungsstelle vorzusehen. Die westlichen Bundesländer (mit Ausnahme des Landes Bremen) haben die vom Deutschen Industrie- und Handelstag errichtete Rechnungsprüfungsstelle in Bielefeld mit der Prüfung der Rechnungslegung betraut.“

⁶⁴ Gesetzentwurf der Landesregierung zum Gesetz über die Industrie- und Handelskammern in Brandenburg (AGIHKG), LT-Drs. 1/151, vom 16. April 1991, S. 9.

Es ist mangels entsprechender Anhaltspunkte nicht anzunehmen, dass der historische Gesetzgeber fälschlicherweise davon ausging, die Tätigkeit des LRH sei auf die einer Rechnungsprüfungsstelle begrenzt. Dann aber lässt sich die Aussage, der LRH solle nicht allgemeine Rechnungsprüfungsstelle sein, dahin verstehen, dass sich die Norm mit den umfassenden Prüfungsrechten des LRH nicht befasst. Auch die Bezugnahme auf die Rechnungsprüfungsstelle des DIHK, die schließlich auf dem Verordnungswege auch als Rechnungsprüfungsstelle für die IHKs bestimmt wurde,⁶⁵ weist eher in Richtung eines Abtrennens nur eines bestimmten Teils der Überprüfung der IHKs als darauf, dass der Landesrechnungshof seiner gesamten Prüfungsbefugnisse entkleidet werden sollte. Entsprechend wird die Prüfung durch den DIHK, auf die sich der historische Gesetzgeber bezog, in der Judikatur als zu der der Rechnungshöfe nicht gleichwertig qualifiziert.⁶⁶

Weiter kann auch die Bezugnahme der Gesetzesbegründung auf die (zum Zeitpunkt des Erlasses des AGIHKG bestehenden) Regelungen der „alten“ Bundesländer für das hier vertretene Normverständnis herangezogen werden. Diese Landesgesetze regelten (und regeln) ausschließlich die Rechnungslegung und -prüfung (oder die Prüfung des Jahres-

⁶⁵ Siehe Fn. 53.

⁶⁶ BVerwG, Urt. vom 30. Sept. 2009, Az. 8 C 5/09, juris, Rn. 37 (Die Kontrolle durch die zentrale Rechnungsprüfungsstelle des DIHK ist nicht gleichwertig, „weil sie nach dem Sonderstatut auf einer Prüfung der jährlichen Haushaltsrechnung beschränkt bleibt. Damit gewährleistet sie weder eine gegenwartsnahe Finanzkontrolle, noch erfasst sie alle finanzwirksamen Maßnahmen.“); VG Weimar, Urt. vom 1. Nov. 2016, Az. 8 K 523/16 We, juris, Rn. 20, m.w.N.; für die Prüfung der Handwerkskammern ebenso BVerwG, Urt. vom 11. April 1995, Az. 1 C 34/92, juris, Rn. 60; für die Prüfung der Jahresrechnung von Sozialversicherungsträgern durch Wirtschaftsprüfer ebenso BVerwG, Urt. vom 23. Feb. 2011, Az. 8 C 53/09, juris, Rn. 62; kritisch *Wendt*, Zulässigkeit und Grenzen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der Wirtschaft- und Haushaltsführung der IHK Frankfurt, insbesondere der Bildung von Rücklagen durch die Kammer, sowie Begrenzung der Finanzkontrolle seitens des Landesrechnungshofs durch die Selbstverwaltungsbefugnis und Haushaltsautonomie der Kammer, WiVerw 2013, S. 5, 41. Tatsächlich bezieht sich die in einem der Satzung anhängenden „Sonderstatut“ auf Grundlage des § 27 der Satzung des DIHK von 2016 näher ausgestaltete Prüfung auf § 3 Abs. 2 Satz 2, Abs. 7a IHKG (Aufstellung und Vollzug des Wirtschaftsplans, Rechnungswesen, Rechnungslegung und Jahresabschluss) und die dort geregelten Anforderungen. Nach § 1 des Sonderstatuts soll die Rechnungsprüfungsstelle allerdings die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie den Jahresabschluss der IHKs prüfen. Im Einzelnen umfasst die Prüfung gemäß § 2 Abs. 1 und 2 des Sonderstatuts die Prüfung des Jahresabschlusses für jedes Geschäftsjahr unter Einbeziehung der Buchführung, den Anhang und den Lagebericht sowie die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung einschließlich der Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die Prüfung erstreckt sich auch auf die Aufstellung und die Ausführung des Wirtschaftsplans, die Einhaltung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, der Bestimmungen des Finanzstatuts der IHK, der Grundsätze des öffentlichen Haushaltsrechts und der für die IHKs geltenden übrigen einschlägigen Rechtsvorschriften.

abschlusses), nicht dagegen Befugnisse der LRH.⁶⁷ Mit diesem beschränkten Inhalt aber sollten sie Vorbild für die Ausgestaltung des § 5 Abs. 3 AGIHKG sein.

(d) *Spätere parlamentarische Diskussion für die Auslegung der Norm nicht relevant*

Dem dargestellten Normverständnis widerspricht nicht, dass in der Staatspraxis des Landes Brandenburg eine Prüfung der IHKs durch den LRH bislang unterblieben ist und es der Landtag im Jahre 2014 ausdrücklich ablehnte, einem auf die Streichung des § 5 Abs. 3 AGIHKG gerichteten Gesetzesvorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu folgen.⁶⁸

Die auch in dem Gutachtenauftrag aufgeworfene Frage, ob ein Gesetzgeber eine bestehende Norm durch nochmalige parlamentarische Befassung mit ihr bestätigt (Bestätigungswille), ist für die Gesetzesauslegung nicht relevant. Sie zielt vielmehr auf das verfassungsgerichtliche Verfahren einer konkreten Normenkontrolle eines Gesetzes (Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 113 Nr. 3 LV). Hier kann zu klären sein, ob es sich bei dem vorgelegten Gesetz um eine vorkonstitutionelle Norm handelt, die schon der Ver-

⁶⁷ § 4 des Gesetzes über die Industrie- und Handelskammern in Baden-Württemberg (IHKG) vom 27. Jan. 1958 (GBl. S. 77), zul. geänd. durch Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 103); § 2 des Gesetzes über die Industrie- und Handelskammer zu Berlin (IHKG) i.d.F. vom 21. März 1967 (GVBl. S. 511), zul. geänd. durch Gesetz vom 22.06.1983 (GVBl. S. 933); § 4 des Hessischen Ausführungsgesetzes zum Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHK-GAG) vom 6. Nov. 1957 (GVBl. S. 147), zul. geänd. durch Gesetz vom 28. Sept. 2014 (GVBl. S. 218); § 4 des Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (Nds. AG IHKG) vom 9. Mai 2012 (Nds.GVBl. S. 98), hier zum Jahresabschluss; § 4 des Gesetzes über die Industrie- und Handelskammern im Lande Nordrhein-Westfalen (IHKG) vom 23. Juli 1957 (GV. NW. S. 187, berichtigt: GV. NW. S. 228), zul. geänd. durch Gesetz vom 22. März 2018 (GV. NRW. S. 172); § 2 des Landesgesetzes zur Ergänzung und Ausführung des Gesetzes zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKGAG RP) vom 24. Febr. 1958 (GVBl. S. 43), zul. geänd. durch Gesetz vom 12. Okt. 1999 (GVBl. S. 325); § 4 des Gesetzes Nr. 707 über die Industrie- und Handelskammer des Saarlandes vom 29. März 1960 (Amtsbl. S. 261), zul. geänd. durch Gesetz vom 15. Febr. 2006 (Amtsbl. S. 474, 530). Dem möglichen Einwand, diese Regelungen seien vor der Novelle des Art. 114 GG, mit der das Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofs umfassender ausgestaltet wurde (hierzu *Stern* [Fn. 12], S. 417 f.), erlassen worden, sodass es ihnen an einem entsprechenden grundgesetzlichen Vorbild gefehlt habe, ist zu entgegnen, dass der brandenburgische Gesetzesgeber die grundgesetzliche Verfassungslage kannte und sich dennoch an den landesgesetzlichen Regelungen orientieren wollte.

⁶⁸ Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Ergänzung des Rechts der Industrie- und Handelskammern in Brandenburg“, LT-Drs. 5/8642, vom 6. März 2014. Zur parlamentarischen Behandlung siehe PIPr 5/91 vom 2. April 2014, S. 7384 ff.

werfungskompetenz der Fachgerichte unterliegt, oder um eine nachkonstitutionelle, für die das Verwerfungsmonopol bei den Verfassungsgerichten liegt.⁶⁹

Dagegen kann einer Norm nicht dadurch ein anderes als das im Wege juristischer Auslegung zu ermittelndes Verständnis beigelegt werden, dass ein solches in einer späteren parlamentarischen Diskussion vertreten bzw. dieser unterlegt wird. Der Gehalt einer Norm ist unabhängig von nach ihrem Erlass geführten parlamentarischen Debatten und ist ggfls. durch die Gerichte verbindlich festzustellen; hegt der Landtag Zweifel am Normgehalt, ist eine gesetzgeberische Klarstellung in dem hierfür vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren erforderlich.⁷⁰

Im Übrigen wäre die in Rede stehende parlamentarische Befassung selbst im Verfahren der konkreten Normenkontrollklage im Zweifel nicht dazu geeignet, einen Bestätigungswillen des Gesetzgebers anzunehmen. Der Rechtsprechung des BVerfG nach ist der Wille des Gesetzgebers prinzipiell der „im Gesetz objektivierte Wille“. Die Motive des Gesetzgebers sind demgegenüber solange ohne Belang, wie sie im Gesetz keinen Ausdruck gefunden haben.⁷¹ Es bedarf vielmehr eines objektiv erkennbaren Anhaltspunktes, von dem auf einen Bestätigungswillen des Gesetzgebers geschlossen werden kann.⁷²

Das BVerfG fordert dementsprechend, der Gesetzgeber müsse seinen konkreten Bestätigungswillen entweder im Gesetz selbst zu erkennen geben oder sein Wille müsse sich aus dem engen sachlichen Zusammenhang zwischen unveränderten und geänderten Normen erschließen lassen. Dies sei insbesondere anzunehmen, wenn eine alte Norm als neues Gesetz verkündet wird (nicht hingegen im Falle einer bloßen Neubekanntmachung), wenn

⁶⁹ BVerfG, Beschl. vom 16. Mai 1961, Az. 2 BvF 1/60, juris, Rn. 54; SächsOVG, Urt. vom 25. Aug. 2015, Az. 4 A 46/14, juris, Rn. 50 bis 55; SächsVerfGH, Beschl. vom 26. April 2013, Az. Vf. 98-III-12, juris, Rn. 26; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 100, Rn. 12 f.; *Müller-Terpitz*, in: Maunz/Schmitt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Band 2, Stand: Juni 2018, § 80 Rn. 108; zur Irrelevanz der Aufnahme eines nicht geänderten Teils einer Norm in den Willen des Gesetzgebers bei der Berechnung der Frist des § 93 Abs. 3 BVerfGG (Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz) *Heusch/Sennekamp*, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 93 Rn. 90; *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 7. Aufl. 2015, § 93 Rn. 59.

⁷⁰ Ähnlich gilt für die Einhaltung von Fristenforderungen, dass die „Aufnahme in den Willen des Gesetzgebers“ nicht dazu führt, dass die fragliche Norm „neu in Kraft tritt“; hierzu BVerfG, Beschl. vom 5. Juli 1960, Az. 1 BvR 232/58, juris, Rn. 13; BVerfG, Beschl. vom 16. Mai 1961, Az. 2 BvF 1/60, juris, Rn. 54; BVerfG, Beschl. vom 5. Mai 1964, Az. 1 BvR 365/60, juris, Rn. 21.

⁷¹ BVerfG, Beschl. vom 17. Mai 1960, Az. 2 BvL 11/59, 2 BvL 11/60, juris, Rn. 20.

⁷² BVerfG, Beschl. vom 4. Juni 1985, Az. 1 BvL 14/84, juris, Rn. 24; *Dollinger*, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 80 Rn. 41: Der Gesetzgeber hat sich mit der Norm nach außen erkennbar durch einen Gesetzgebungsakt befasst.

eine neue Norm auf die alte verweist oder wenn ein begrenztes und überschaubares Rechtsgebiet durchgreifend geändert wird und veränderte und unveränderte Normen eng miteinander zusammenhängen. Ein Bestätigungswille sei dagegen nicht anzunehmen bei nur kleineren Korrekturen an einem (vorkonstitutionellen) Gesetz sowie dann, wenn der Gesetzgeber eine vorkonstitutionelle Norm nur als solche hinnimmt und von ihrer Aufhebung oder sachlichen Änderung vorerst absieht, ohne sie in ihrer Geltung bestätigen zu wollen.⁷³

Diesen Maßstäben genügt die in erster Lesung erfolgte Ablehnung eines von einer Oppositionsfraktion unterbreiteten Gesetzesvorschlags erkennbar nicht, da es zu einer irgendwie gearteten Gesetzesänderung, an die sich der Bestätigungswille des Gesetzgebers anknüpfen ließe, gerade nicht gekommen ist.

Allerdings hat es das BVerfG für die Annahme eines Bestätigungswillens auch genügen lassen, dass der Gesetzgeber eine vorkonstitutionelle Norm im Gesetzgebungsverfahren eingehend erörtert und ihre Änderung ausdrücklich ablehnt.⁷⁴ Diese – eher vereinzelt gebliebene – Judikatur sollte aber angesichts der ansonsten zu befürchtenden Rechtsunsicherheit auf eindeutige Fälle begrenzt werden, in denen kein Zweifel an einem (formalen) Bestätigungswillen des Gesetzgebers besteht. Voraussetzung hierfür sollten eine eingehende Befassung des Parlaments und ein klares Bekenntnis der (Mehrheits-)Fraktionen sein. Es sollte dagegen nicht als ausreichend angesehen werden, wenn der Gesetzgeber einen Gesetzentwurf, mit dem die in Rede stehende Norm der Auffassung einer Oppositionsfraktion nach gestrichen werden soll, in erster Lesung ablehnt (auch wenn den Diskussionsbeiträgen zu entnehmen ist, dass von einem bestimmten Verständnis der Norm ausgegangen wird). Die Gerichte (und die Rechtsunterworfenen) sollten nicht darauf verwiesen werden, aus den einzelnen Stellungnahmen der Fraktionen und der zuständigen Häuser der Landesregierung den maßgeblichen Willen des Gesetzgebers erst „zusammenset-

⁷³ BVerfG, Beschl. vom 17. Mai 1960, Az. 2 BvL 11/59, 2 BvL 11/60, juris, Rn. 20 bis 22; BVerfG, Beschl. vom 30. Juni 1964, Az. 1 BvL 16/62 u.a., juris, Rn. 34; BVerfG, Beschl. vom 16. Nov. 1971, Az. 1 BvL 29/70, 1 BvL 11/71, juris, Rn. 9; BVerfG, Beschl. vom 4. Juni 1985, Az. 1 BvL 14/84, juris, Rn. 15; BVerfG, Beschl. vom 20. März 1984, Az. 1 BvL 28/82, juris, Rn. 25 ff.; *Pieroth* (Fn. 69), Rn. 13, m.w.N.; *Detterbeck*, in: *Sachs, GG*, 8. Aufl. 2018, Art. 100 Rn. 9; vgl. auch *SächsVerfGH*, Beschl. vom 26. April 2013, Az. Vf. 98-III-12, juris, Rn. 25 f.

⁷⁴ BVerfG, Beschl. vom 17. Jan. 1957, Az. 1 BvL 4/54, juris, Rn. 32 f. (Hier hatten zu der in Rede stehenden Norm, deren Änderung schließlich abgelehnt wurde, drei Beratungen und eine Ausschussbefassung stattgefunden und war der Vermittlungsausschuss angerufen worden.); BVerfG, Beschl. vom 17. Dez. 1958, Az. 1 BvL 10/56, juris, Rn. 30 f. (Beratung im Rahmen eines Änderungsgesetzes); kritisch *Müller-Terpitz* (Fn. 69), Rn. 105.

zen“ zu müssen. So hat es etwa auch das SächsOVG abgelehnt, aus dem in einem Gesetzgebungsverfahren vertretenen Verständnis zum Prüfungsrecht des LRH entsprechende Schlussfolgerungen zu ziehen.⁷⁵

(e) *Verfassungskonforme Auslegung*

§ 5 Abs. 3 AGIHKG muss schließlich auch nicht verfassungskonform dahin verstanden werden, dass er das Prüfungsrecht des LRH deshalb umfassend ausschließt, weil dies wegen des den IHKs zukommenden Selbstverwaltungsrechts oder ihnen zustehender Grundrechte geboten wäre.⁷⁶ Das BVerwG hat insoweit überzeugend dargelegt, dass das Selbstverwaltungsrecht der IHKs nur gesetzlich, nicht hingegen verfassungsrechtlich begründet ist und dass die Finanzkontrolle eine autonome Entscheidung der IHKs über die Beitragserhebung, die Verwaltung und die Verwendung ihrer Mittel nicht ausschließt.⁷⁷ Auch sei die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der IHKs nicht deshalb unverhältnismäßig, weil sie bereits der Prüfung durch die zentrale Rechnungsprüfungsstelle des DIHK unterliegen; diese sei zu der eines LRH nicht gleichwertig. Der – soweit überhaupt anzunehmende – verhältnismäßige Eingriff in etwaige Grundrechte der IHKs (Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 9 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG) sei wenigstens durch die jeweiligen Gesetzesvorbehalte gedeckt,⁷⁸ da die den Rechnungshöfen zugewiesene Finanzkontrolle einen wichtigen Gemeinwohlbelang darstelle.⁷⁹

c) Ergebnis: Kein umfassender Prüfungsausschluss durch § 5 Abs. 3 AGIHKG

§ 5 Abs. 3 AGIHKG lässt sich bundesrechtskonform dahin verstehen, dass mit dieser Norm lediglich die Jahresabschlussprüfung, nicht hingegen die umfassend angelegte Prü-

⁷⁵ SächsOVG, Urt. vom 25. Aug. 2015, Az. 4 A 46/14, juris, Rn. 51, 54: „Es fehlt an einer formalen Erklärung und einem konkreten Regelungszusammenhang.“

⁷⁶ Hieran würde sich die Frage nach der Verfassungskonformität des § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG anschließen.

⁷⁷ BVerwG, Urt. vom 30. Sept. 2009, Az. 8 C 5/09, juris, Rn. 36; BVerwG, Urt. vom 11. April 1995, Az. 1 C 34/92, juris, Rn. 73 f., zu den Handwerkskammern; BVerwG, Urt. vom 23. Febr. 2011, Az. 8 C 53/09, juris, Rn. 54 ff., zu Verband von Sozialversicherungsträgern, der nicht Träger von Grundrechten ist.

⁷⁸ BVerwG, Urt. vom 30. Sept. 2009, Az. 8 C 5/09, juris, Rn. 37 f.; VG Weimar, Urt. vom 1. Nov. 2016, Az. 8 K 523/16 We, juris, Rn. 21; BVerwG, Urt. vom 11. April 1995, Az. 1 C 34/92, juris, Rn. 75, zu den Handwerkskammern; BVerwG, Urt. vom 23. Febr. 2011, Az. 8 C 53/09, juris, Rn. 62, zum Verband von Sozialversicherungsträgern; VG Potsdam, Urt. vom 23. Nov. 2017, Az. 1 K 5027/15, juris, Rn. 55 ff., zur Rechtsanwaltskammer; VG Potsdam, Urt. vom 23. Nov. 2017, Az. 1 K 5108/15, juris, Rn. 58 ff., zum Versorgungswerk der Rechtsanwälte.

⁷⁹ BVerwG, Urt. vom 23. Febr. 2011, Az. 8 C 53/09, juris, Rn. 62, 64, zum Verband von Sozialversicherungsträgern.

fung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der IHKs durch den LRH gemeint ist. Nur mit einem solchen Verständnis lässt sich überhaupt ein Verstoß der Vorschrift gegen § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG vermeiden.

III. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen

1. § 5 Abs. 3 AGIHKG ist mit Art. 106 Abs. 2 Satz 1 LV vereinbar. Der dem Landesrechnungshof (LRH) zugewiesene verfassungsunmittelbare Prüfungsauftrag bezieht sich auf den Landeshaushalt und die unmittelbare Landesverwaltung, nicht dagegen auch auf juristische Personen des öffentlichen Rechts wie die IHK.

2. Ein Verstoß des § 5 Abs. 3 AGIHKG gegen Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung (LHO) scheidet prinzipiell schon deshalb aus, weil die LHO zum AGIHKG den gleichen (Gesetzes-)Rang besitzt. Überdies enthält die LHO in ihrem § 111 Abs. 1 Satz 1 eine Öffnungsklausel für eine spezialgesetzliche Abweichung von dem Prüfungsrecht des LRH.

3. Auf Ebene des Bundesrechts widerspricht § 5 Abs. 3 AGIHKG nicht den § 48 Abs. 1, § 42 Abs. 1 HGrG, da diese Normen den Landesgesetzgebern die Möglichkeit eigenständiger Ausgestaltung der Prüfungsbefugnisse der LRH belassen.

Dagegen ist ein Verstoß gegen § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG (Art. 31 GG, „Bundesrecht bricht Landesrecht.“) nur im Wege intensiver bundesrechtskonformer Auslegung des § 5 Abs. 3 AGIHKG vermeidbar.

§ 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG schreibt eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts durch den LRH zwingend vor, wenn für diese Person gesetzlich eine Garantieverpflichtung des Landes begründet ist. Eine solche besteht zugunsten der IHKs mit § 12 InsO i.V.m. § 6 AGIHKG. Hiernach findet ein Insolvenzverfahren über das Vermögen einer IHK nicht statt, und das Land muss im Falle der Zahlungsunfähigkeit einer IHK für Ansprüche der Arbeitnehmer eintreten.

§ 5 Abs. 3 AGIHKG schließt jedoch nicht entgegen § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der IHKs aus, sondern sieht vor, dass die Haushalts- und Wirtschaftsprüfung nicht der allgemeinen Prüfung des LRH unterliegt. Die Norm lässt sich mit diesem Wortlaut dahin verstehen, dass sie lediglich die (der zentralen Rechnungsprüfungsstelle des DIHK übertragene) Jahresabschlussprüfung der IHK, nicht aber die hierüber hinausgehende umfassende Prüfung durch den LRH zum Gegenstand hat.

Mit diesem Verständnis kann sie mit § 55 Abs. 1 Satz 1 HGrG vereinbar sein. Zur Vermeidung von Problemen bei der Auslegung und Anwendung der Norm empfiehlt sich eine dahingehende gesetzgeberische Klarstellung.

4. § 12 InsO wurde erst nach Inkrafttreten des § 6 AGIHKG geschaffen. Dies kann aber einen Verstoß des Landes- gegen Bundesrecht nicht ausschließen. Entscheidend für die Anwendung der Kollisionsnorm des Art. 31 GG ist, dass eine Kollision vorliegt, nicht hingegen, wodurch diese verursacht wird.

5. Die bloße parlamentarische Behandlung des Gesetzentwurfs einer Norm, ohne dass es zu einem Gesetzesbeschluss kommt, ändert den durch Auslegung ermittelten Gehalt einer Norm nicht.